

Antrag des Regierungsrates vom 24. August 2011

4713 b

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative
«Umweltschutz statt Vorschriften
(Kantonale Volksinitiative für den Abbau
bürokratischer Hürden
bei energetischen Gebäudesanierungen)»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 24. August 2011,

beschliesst:

I. In Umsetzung der Volksinitiative «Umweltschutz statt Vorschriften (Kantonale Volksinitiative für den Abbau bürokratischer Hürden bei energetischen Gebäudesanierungen)» wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Planungs- und Baugesetz

(Änderung vom; energetische Gebäudesanierungen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 24. August 2011,

beschliesst:

Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

Vor Ziff. II. Die Nutzungsziffern.

Erleichterungen
bei
energetischen
Sanierungen der
Gebäudehülle

§ 253 a. ¹ Durch das Anbringen einer Aussenwärmedämmung dürfen die nach Gesetz sowie nach der Bau- und Zonenordnung massgeblichen Abstände unterschritten sowie Höhen- und Längenmasse überschritten werden, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen

- a. bei vor dem 1. Januar 1987 erstellten Bauten bis zu 25 cm,
- b. bei zwischen dem 1. Januar 1987 und dem 1. Januar 2000 erstellten Gebäuden bis zu 10 cm.

² Bei bestehenden Gebäuden, welche die nach geltendem Gesetz sowie geltender Bau- und Zonenordnung massgeblichen Abstände bereits unterschreiten oder Höhen- oder Längenmasse bereits überschreiten, dürfen die bestehenden Unter- bzw. Überschreitungen durch nachträglich angebrachte Aussenwärmedämmungen nach Massgabe von Abs. 1 zusätzlich unter- oder überschritten werden.

³ Bei der Berechnung der Baumassen-, Überbauungs- und Freiflächenziffer wird eine nachträglich angebrachte Aussenwärmedämmung nicht betrachtet, sofern sie an einem vor dem 1. Januar 2000 erstellten Gebäude angebracht worden ist.

⁴ Bei der rechtlichen Beurteilung von Bauten und Anlagen auf dem jeweiligen Nachbargrundstück ist die nachträglich angebrachte Aussenwärmedämmung nicht zu berücksichtigen, soweit dadurch die nach Gesetz sowie Bau- und Zonenordnung massgeblichen Abstände unterschritten werden.

II. Überbauungsziffer

§ 256. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Wird die Konstruktionsstärke der Fassade aufgrund der Wärmedämmung grösser als 35 cm, ist sie nur bis zu diesem Mass zu berücksichtigen.

§ 257. Abs. 1–3 unverändert.

III. Freiflächen-
ziffer

⁴ Wird die Konstruktionsstärke der Fassade aufgrund der Wärmedämmung grösser als 35 cm, ist sie nur bis zu diesem Mass zu berücksichtigen.

§ 280. Abs. 1 und 2 unverändert.

III. Messweise

³ Wird die Konstruktionsstärke der Wärmedämmung grösser als 20 cm, so darf die zulässige Gebäudehöhe im entsprechenden Umfang, jedoch höchstens um 25 cm, überschritten werden.

§ 281. Abs. 1 und 2 unverändert.

B. Firsthöhe

³ Wird die Konstruktionsstärke der Wärmedämmung grösser als 20 cm, so darf die zulässige Firsthöhe im entsprechenden Umfang, jedoch höchstens um 25 cm überschritten werden.

Vor F. Die Bauarbeiten.

§ 325 a. Energetische Sanierungen der Gebäudehülle werden im Anzeigeverfahren beurteilt.

Energetische
Sanierungen

Weisung

I. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 10. Januar 2011 beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat, eine Vorlage auszuarbeiten, die dem Begehren der Volksinitiative «Umweltschutz statt Vorschriften (Kantonale Volksinitiative für den Abbau bürokratischer Hürden bei energetischen Gebäudesanierungen)» entspricht. Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Der Kanton Zürich revidiert seine Gesetzgebung, insbesondere das Planungs- und Baugesetz (PBG) so, dass die Hürden für eine energetische Sanierung von Altbauten beseitigt oder abgebaut werden. Mit diesen Änderungen soll insbesondere erreicht werden, dass

- a) energetische Gebäudesanierungen von der Bewilligungspflicht befreit werden, soweit durch diese das äussere Erscheinungsbild keine wesentliche Änderung erfährt;
- b) das Baubewilligungsverfahren für bewilligungspflichtige energetische Gebäudesanierungen möglichst weitgehend vereinfacht und beschleunigt wird;

- c) Abstandsvorschriften unterschritten sowie Ausnützungs- und Höhenmasse überschritten werden dürfen, soweit dies für eine energetische Gebäudesanierung erforderlich ist (z. B. generelle Zulässigkeit der Unterschreitung von Grenz- und Gebäudeabstandsvorschriften infolge Aussendämmung);
- d) Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie in allen Bauzonen gestattet sind, sofern auf Schutzobjekte die gebotene Rücksicht genommen wird.»

II. Die Umsetzungsvorlage im Überblick

Die Volksinitiative verlangt eine Befreiung energetischer Gebäudesanierungen von der Baubewilligungspflicht, soweit dadurch das äussere Erscheinungsbild keine wesentliche Änderung erfährt. Aus Sicht des Regierungsrates würde eine Umsetzung dieser Vorgabe getreu dem Wortlaut des Initiativtextes in der Praxis zu vermehrten Streitigkeiten und Rechtsmittelverfahren führen und damit dem Anliegen der Initiative zuwiderlaufen. Vor allem die Frage, ob eine energetische Sanierung das Erscheinungsbild der betreffenden Baute erheblich verändert, wäre zukünftig vorab durch die jeweilige Bauherrschaft zu beantworten. Je nach Ausgang dieser Beurteilung hätte die Bauherrschaft entweder ein Baugesuch einzureichen oder könnte sie darauf verzichten und direkt mit den Sanierungsarbeiten beginnen. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Verlagerung der Beurteilungskompetenz von der Baubehörde zur Bauherrschaft in einem Bereich, der in erheblichem Masse dem subjektiven Empfinden unterliegt, zu einem Abbau der Rechtssicherheit führen würde. Ausserdem bestünde die Gefahr, dass bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen unter dem Deckmantel der energetischen Gebäudesanierung unkontrolliert durchgeführt würden. Bauherrschaften, die auf die Einreichung eines Baugesuches verzichten, müssten damit rechnen, dass sie bereits ausgeführte Bau- oder Sanierungsarbeiten infolge Rechtswidrigkeit nachträglich rückgängig machen müssten. Dies weil Bauten oder Anlagen unabhängig davon, ob sie bewilligungspflichtig sind oder nicht, dem geltenden materiellen Recht entsprechen müssen. Bei Gebäuden im Geltungsbereich einer Kernzone, einer anderen Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars bzw. bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen wäre eine Befreiung von der Bewilligungspflicht überdies nicht mit dem Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) bzw. § 338a Abs. 2 PBG zu vereinbaren, da in solchen Fällen eine Publikation erforderlich ist.

Der Regierungsrat stellt daher den Antrag, energetische Sanierungen der Gebäudehülle dem Anzeigeverfahren zu unterstellen. Dem Hauptanliegen der Volksinitiative wird dadurch insofern Rechnung getragen, als das Bewilligungsverfahren für solche Sanierungsmassnahmen vereinfacht und beschleunigt wird. Überdies können so die erwähnten negativen Folgen einer gänzlichen Bewilligungsbefreiung vermieden werden. Sofern zum Rekurs berechtigende Drittinteressen berührt sind – insbesondere Interessen des Natur- und Heimatschutzes –, hat die Baubehörde das ordentliche Bewilligungsverfahren mit Publikation durchzuführen.

Im Weiteren soll die Gebäudehülle bei Neubauten zukünftig in allen Teilen mit handelsüblichen Dämmstoffen gemäss den geltenden energetischen Vorschriften oder besser gedämmt werden können, ohne dass den Bauherrschaften dadurch Nachteile in Form von Ausnutzungseinbussen oder Einbussen an Gebäude- bzw. Firsthöhe erwachsen. Dies soll in Bezug auf die Nutzungsziffern durch die Annahme einer Sollwandstärke von 35 cm erfolgen, wie dies gemäss § 12 Abs. 3 der Allgemeinen Bauverordnung (ABV; LS 700.2) für die Berechnung der Baumassenziffer heute schon gilt. Für die Gebäude- und Firsthöhe gilt neu eine Bonusregelung.

Bei bestehenden älteren Gebäuden besteht überdies häufig ein Bedarf, die Gebäudehülle (sowohl im Bereich der Fassade als auch im Dachbereich) zusätzlich zu dämmen. Die geltenden Abstands-, Höhen-, Längen- und Ausnutzungsbestimmungen sollen solchen Vorhaben nicht mehr im Wege stehen. Durch das Anbringen von nachträglichen Aussendämmungen dürfen die geltenden Abstände neu in einem gewissen Rahmen unterschritten bzw. die geltenden Höhen- und Längenmasse überschritten werden. Sodann soll das nachträgliche Anbringen einer Aussendämmung auch auf die Berechnung der Nutzungsziffern keinen Einfluss haben.

Die Forderung der Initiative, wonach Anlagen zur Nutzung der Sonnenenergie in allen Bauzonen erlaubt sein sollen, sofern auf Schutzobjekte die gebotene Rücksicht genommen wird, ist schon heute erfüllt, weshalb diesbezüglich kein Gesetzgebungsbedarf besteht. Art. 18a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) schreibt vor, dass sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen in sämtlichen Bau- und Landwirtschaftszonen zu bewilligen sind, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler und nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. Ob eine Beeinträchtigung eines Schutzobjektes vorliegt, ist stets einzelfallweise zu überprüfen. Nicht erfasst von Art. 18a RPG werden aufgeständerte Solaranlagen auf Flachdächern, da solche Anlagen nicht in die jeweilige Dachfläche integriert sind und daher das Erscheinungsbild der

Baute oder Anlage erheblich verändern können. Aus diesem Grund erscheint es sachgerecht, solche Anlagen auch weiterhin der Baubewilligungspflicht zu unterstellen.

Um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Änderungen praktikabel sind, empfiehlt der Regierungsrat dem Kantonsrat, vor einem Beschluss der Vorlage ein Vernehmlassungsverfahren bei den Gemeinden durchführen zu lassen. Ein solches Vorgehen erscheint auch deshalb sinnvoll, weil die geplanten Änderungen, die überwiegend im energetischen Interesse liegen, andere öffentliche Interessen erheblich berühren können.

III. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 253a.

Durch das Anbringen einer Aussendämmung an vor dem 1. Januar 1987 erstellten Gebäuden darf der nach Gesetz sowie Bau- und Zonenordnung massgebliche Abstand gemäss § 33a ABV schon heute bis zu 15 cm unterschritten werden. Da diese Dämmstärke den geltenden energetischen Vorgaben nicht mehr genügt, drängt sich eine Erhöhung auf 25 cm auf. Bei Gebäuden, die zwischen dem 1. Januar 1987 und dem 1. Januar 2000 erstellt wurden, und daher in der Regel bereits über eine minimale Wärmedämmung verfügen, erscheint die Einführung eines Abstandsprivilegs von 10 cm als zweckmässig. § 253a Abs. 1 E-PBG gilt für sämtliche baurechtlichen Abstände, d. h. insbesondere auch für Baulinien, Waldabstandslinien und Gewässerabstandslinien. Ausserdem dürfen bei Altliegenschaften neu auch die gesetzlichen Höhen- und Längenmasse im erwähnten Umfang überschritten werden. Durch das Anbringen einer Aussenwärmedämmung an bestehende Altliegenschaften, welche die nach Gesetz sowie Bau- und Zonenordnung massgeblichen Abstände, Höhen- und Längenmasse bereits unter- bzw. überschreiten, dürfen die bestehenden Masse (je nach Alter der Liegenschaft) zusätzlich um 25 cm oder 10 cm unter- bzw. überschritten werden (§ 253a Abs. 2 E-PBG).

Beim Anbringen einer Aussenwärmedämmung an vor dem 1. Januar 2000 erstellten Gebäuden ist die Konstruktionsstärke der neuen Dämmung für die Berechnung der Baumassen-, Überbauungs- und Freiflächenziffer unbeachtlich (§ 253a Abs. 3 E-PBG). Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass bei solchen Gebäuden durch das Anbringen einer nachträglichen Aussenwärmedämmung die erwähnten Nutzungsziffern überschritten würden.

Für die Berechnung der Grenz- und Gebäudeabstände im Falle einer späteren Überbauung der jeweiligen Nachbargrundstücke fällt

die nachträglich angebrachte Wärmedämmung ausser Betracht, soweit dadurch die massgeblichen Abstände unterschritten werden, was neu in § 253a Abs. 4 E-PBG geregelt wird. Durch diese Regelung soll erreicht werden, dass nachträglich angebrachte Wärmedämmungen nicht zu Einschränkungen der Überbaubarkeit der Nachbargrundstücke führen. Für die Berechnung des Gebäudeabstandes soll daher im Falle zukünftiger Bauvorhaben auf dem Nachbargrundstück die vor Anbringen der nachträglichen Wärmedämmung bestehende Fassadefläche massgebend sein.

§§ 256 und 257.

In § 12 Abs. 3 ABV ist geregelt, dass die Konstruktionsstärke der Fassade und des Dachs für die Berechnung der Baumassenziffer nicht zu berücksichtigen ist, sofern sie aufgrund der Wärmedämmung grösser als 35 cm wird. Dieses Ausnutzungsprivileg soll neu auf die Überbauungs- und die Freiflächenziffer ausgedehnt werden. Für die Berechnung der Ausnutzungsziffer (§ 255 PBG) besteht kein Anpassungsbedarf, da die Aussenwände nicht zu den anrechenbaren Flächen zählen.

§§ 280 und 281.

Wenn das Dach besser gedämmt wird, als gesetzlich erforderlich, erhöht sich die Dachfläche, was auf Kosten der Raumhöhe im Dachgeschoss geht. Um eine solche, aus energetischer Sicht unerwünschte Folge zu vermeiden, darf die gesetzliche Gebäude- und Firsthöhe neu in jenem Umfang überschritten werden, als die Konstruktionsstärke der Wärmedämmung eine Solldämmstärke von 20 cm überschreitet, höchstens jedoch um 25 cm.

§ 325a.

Energetische Sanierungen der bestehenden Gebäudehülle werden dem Anzeigeverfahren unterstellt. Das Anzeigeverfahren ist ein vereinfachtes und beschleunigtes Bewilligungsverfahren für Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung, durch die keine zum Rekurs berechtigenden Interessen Dritter berührt werden (vgl. § 325 Abs. 1 PBG). Aussteckung und öffentliche Bekanntmachung entfallen. Während die baurechtlichen Entscheide im ordentlichen Bewilligungsverfahren spätestens nach zwei Monaten (bzw. vier Monaten bei Neubau- und grösseren Umbauvorhaben) seit der Vorprüfung ergehen müssen, gilt für das Anzeigeverfahren eine Behandlungsfrist von nur 30 Tagen ab Eingang der vollständigen Unterlagen. Wenn Interessen des Natur- und Heimatschutzes betroffen sein können, insbesondere in Kernzonen, sowie im Geltungsbereich einer anderen Schutzanordnung oder eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars bzw. bei Bauten und

Anlagen ausserhalb der Bauzonen, ist eine Publikation des Vorhabens aufgrund des Verbandsbeschwerderechts erforderlich und daher eine Bewilligung im Anzeigeverfahren ausgeschlossen. In solchen Fällen muss das ordentliche Verfahren durchgeführt werden (vgl. § 15 Bauverfahrensverordnung [BVV]).

IV. Regulierungsfolgeabschätzung

Die beantragten Änderungen führen zu einer Einschränkung der Bewilligungspflicht für energetische Sanierungen der Gebäudehülle und erleichtern solche Sanierungsmassnahmen auch materiell. Die Vorgaben des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG; LS 930.1) sind daher eingehalten. Durch die Einschränkung der Baubewilligungspflicht werden alle Bauherrschaften administrativ entlastet. In welcher Grössenordnung sich diese Entlastung im Einzelnen auf die Unternehmen im Kanton Zürich auswirken wird, ist nicht bekannt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatschreiber:
Gut-Winterberger	Husi